Deutscher Bundestag **Drucksache 19/8275**

19. Wahlperiode 13.03.2019

Gesetzentwurf

der Abgeordneten Stephan Brandner, Marc Bernhard, Jürgen Braun, Marcus Bühl, Matthias Büttner, Tino Chrupalla, Joana Cotar, Siegbert Droese, Peter Felser, Albrecht Glaser, Franziska Gminder, Wilhelm von Gottberg, Armin-Paulus Hampel, Martin Hess, Martin Hohmann, Jörn König, Enrico Komning, Rüdiger Lucassen, Christoph Neumann, Ulrich Oehme, Frank Pasemann, Jürgen Pohl, Dr. Robby Schlund, Uwe Schulz, Thomas Seitz, Detlev Spangenberg, Dr. Dirk Spaniel, René Springer, Dr. Christian Wirth und der Fraktion der AfD

Entwurf eines Dreiundsechzigsten Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Gesetz zur Begrenzung der Amtszeit des Bundeskanzlers)

A. Problem

Das Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland enthält keine Regelung zur Begrenzung der Amtszeit des Bundeskanzlers. Als Regierungschef ist der Bundeskanzler – ungeachtet des Staatsoberhauptes Bundespräsident – faktisch die mächtigste Person im Verfassungsgefüge der Bundesrepublik Deutschland. Seine Macht beruht nicht allein auf der unmittelbaren Richtlinienkompetenz und der Verantwortung für die Regierungsführung sowie auf der Befehls- und Kommandogewalt über die Streitkräfte im Verteidigungsfall. Sie erstreckt sich darüber hinaus durch das Initiativmonopol der Bundesregierung bei der Erstellung des Haushaltsgesetzes (vgl. Art. 110 Abs. 3 GG) auf das Ausgabengebaren von Bundesministerien, nachgelagerten Behörden, Ämtern und Stiftungen. Durch die Finanzzuweisungen des von der Bundesregierung erstellten Haushaltsgesetzes reicht die Regierungsmacht in weite gesellschaftliche, soziale und kulturelle Bereiche. Außerdem verfügt die Bundesregierung mit zahlreichen mittel- und unmittelbaren Bundesbeteiligungen über weitreichenden direkten und indirekten Einfluss auf Unternehmensentscheidungen. Schließlich kann der Bundeskanzler über seine parteipolitischen Verbindungen Einfluss auf Exekutiv- und Legislativentscheidungen der Länder sowie die Verwaltungsentscheidungen der Kommunen nehmen. Es wurde im Grundgesetz versäumt, diese Machtfülle mit einer Befristung zu versehen.

Die fehlende Befristung der Amtszeit hat sich längst als Mangel des Grundgesetzes erwiesen. Die funktionale Verschränkung der Gewalten im parlamentarischen Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland, bei der Bundesregierung und Bundestag zusammen die Regierungsgewalt ausüben, trägt ihren Teil zur starken Position des Kanzlers bei: Obwohl die öffentliche Kontrolle der Regierungsmehrheit in parlamentarischen Systemen der Opposition obliegt, kann die reale Einhe-

gung des exekutiven Machtanspruchs nur durch die den Kanzler stützenden Regierungsfraktionen erfolgen. Im System der Gewaltenverschränkung entstehen mit zunehmender Amtsdauer Netzwerke und finanzielle Abhängigkeiten – es sei in diesem Zusammenhang bspw. auf die finanziell lukrativen Posten der Parlamentarischen Staatssekretäre verwiesen –, wodurch die Wirksamkeit der in diesem System der Gewaltenverschränkung angelegten innerfraktionellen Machtbegrenzung des Kanzlers schwindet. Darüber hinaus agiert die Parlamentsmehrheit aufgrund der funktionalen Verschränkung nur selten als Kontrolleurin der Regierung, sondern sie stärkt bevorzugt die Position des Kanzlers, dessen Erfolg maßgeblich für den Wahlerfolg der zugehörigen Parteien ist. Die fehlende Befristung der Amtsdauer des Bundeskanzlers begünstigt lange Amtszeiten des Regierungschefs und trägt so zu einer Monopolisierung der Macht bei. Es hat sich in der Vergangenheit wiederholt gezeigt, dass mit zunehmender Amtsdauer des Kanzlers die Fähigkeit demokratischer Institutionen schwindet, auf veränderte gesellschaftliche Rahmenbedingungen zu reagieren. Die unbefristete Amtszeit des Kanzlers schwächt die demokratischen Institutionen, unterminiert die Gewaltenteilung, aber auch die demokratischen Verfahren und führt zu einer schwindenden Legitimation des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland.

Aufgrund dieser Gefahren für die demokratischen Verfahren und die Gewaltenteilung ist eine Amtszeitbegrenzung für den Regierungschef vorzuschreiben. Internationale Vorbilder weisen hierbei den Weg: Seitdem Franklin D. Roosevelt in den USA eine vierte Amtszeit angetreten hatte, befristet der im Jahr 1951 in Kraft getretene 22. Verfassungszusatz die Amtszeit des Präsidenten. Amtszeitbegrenzungen, die häufig in präsidentiellen Systemen anzutreffen sind, besitzen ihre Berechtigung und Notwendigkeit ebenso im parlamentarischen Regierungssystem. Sie sind im Vergleich zu Präsidialsystemen, in denen sich die Gewaltenteilung durch die faktische Trennung von Exekutive und Legislative eher am Idealtypus orientiert, durch die Zusammenarbeit von Parlamentsmehrheit und Regierung in parlamentarischen Systemen von noch größerer Bedeutung.

Eine Begrenzung der Amtszeit des Bundeskanzlers trägt dazu bei, eine zu starke Machtfülle des Bundeskanzlers zu verhindern. Zugleich wird einer Monopolisierung der Macht entgegengewirkt. Solch eine verfassungsrechtliche Begrenzung der Amtszeit des Bundeskanzlers steht nicht im Konflikt mit dem Demokratieprinzip des Art. 20 GG, das durch die Ewigkeitsklausel des Art. 79 GG zum änderungsfesten Kern des Grundgesetzes gehört. Im Gegenteil: Aufgrund der schwindenden Legitimität staatlicher Institutionen bei zunehmender Amtsdauer wird eine Begrenzung der Amtszeit als notwendiges Element des Demokratieprinzips erachtet (vgl. Kahl/Waldhoff/Walter (Hrsg.): Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Art. 79 Abs. 3 Rn. 187). Eine Begrenzung der Amtszeit des Bundeskanzlers verstößt auch deswegen nicht gegen das Grundgesetz, weil sie mittelbar Einfluss auf die Wähler in ihrer Wahlentscheidung nimmt, welche Partei sie aufgrund des potentiellen Kanzlerkandidaten wählen, oder weil sie die Mitglieder des Bundestages unmittelbar in ihrer Entscheidungshoheit nach Art. 63 GG bindet. Trotz dieser Restriktionen wird das Demokratieprinzip nach Art. 20 GG nicht verletzt, da die Staatsgewalt weiter vom Volk ausgeht und durch Wahlen ausgeübt wird. Ebenso bleibt das System der Bundestags- und Bundeskanzlerwahl bestehen (vgl. Gutachten WD 3 – 3000 – 068/18, S. 5).

B. Lösung

Die Amtszeit des Bundeskanzlers wird durch eine Änderung des Grundgesetzes geregelt, sodass zukünftig nur noch eine Wiederwahl zulässig ist. In besonderen Situationen können sich die Legislaturperioden verkürzen, sodass die einmalige

Wiederwahl die Handlungsfähigkeit des Bundeskanzlers in diesen Fällen einschränken würde. Bei einer erstmaligen Übernahme der Amtsgeschäfte nach Art. 67 Abs. 1 und Art. 68 Abs. 1 Satz 2 GG findet die Regelung keine Anwendung.

C. Alternativen

Alternativ könnte die Amtszeit des Bundeskanzlers auf einen festen Zeitraum, beispielsweise acht Jahre, begrenzt werden. Aufgrund der mit solch einer Regelung einhergehenden Komplikationen der Ab- und Übergabe der Regierungsgeschäfte ist die vorfällige, an Wahlperioden gekoppelte Amtszeitbefristung vorzuziehen.

D. Haushaltsausgaben ohne Erfüllungsaufwand

Keine.

E. Erfüllungsaufwand

Kein Erfüllungsaufwand.

F. Weitere Kosten

Keine.

Entwurf eines Dreiundsechzigsten Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Gesetz zur Begrenzung der Amtszeit des Bundeskanzlers)

Vom …

Der Bundestag hat mit Zustimmung des Bundesrates das folgende Gesetz beschlossen; Artikel 79 Absatz 2 des Grundgesetzes ist eingehalten:

Artikel 1

Änderung des Grundgesetzes

Dem Artikel 63 des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 100-1, veröffentlichten bereinigten Fassung, das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 13. Juli 2017 (BGBl. I S.2347) geändert worden ist, wird folgender Absatz 5 angefügt:

„(5) Die Wiederwahl des Bundeskanzlers ist nur einmal zulässig, dies gilt nicht für eine erstmalige Übernahme der Amtsgeschäfte nach Artikel 67 Absatz 1 und Artikel 68 Absatz 1 Satz 2.“

Artikel 2

Inkrafttreten

Das Gesetz tritt am Tag nach der Verkündung in Kraft.

Berlin, den 1. März 2019

Dr. Alice Weidel, Dr. Alexander Gauland und Fraktion

Begründung

A. Allgemeiner Teil

I. Zielsetzung und Notwendigkeit der Regelungen

Das Grundgesetz sieht keine Regelung zur Begrenzung der Amtszeit des Bundeskanzlers vor. Eine zunehmende Regierungsdauer führt zu einer Monopolisierung der Macht, die zugleich eine schrittweise Entwertung demokratischer Verfahren und einen Verlust der de facto-Gewaltenteilung nach sich zieht. Um einer unangemessen langen Amtszeit des Bundeskanzlers entgegenzuwirken, die mit einer schwindenden Legitimation des politischen Systems einhergeht und die Gewaltenteilung erodieren lässt, wird die Amtszeit des Bundeskanzlers beschränkt.

II. Wesentlicher Inhalt des Entwurfs

Durch die Änderung des Grundgesetzes ist die Wiederwahl des Bundeskanzlers zukünftig nur noch einmal zulässig. In besonderen Situationen – im Falle von Finanz-, Wirtschafts-, aber auch politischen und Regierungskrisen – können sich die Legislaturperioden verkürzen, sodass die einmalige Wiederwahl die Handlungsfähigkeit des Bundeskanzlers in diesen Fällen über Gebühr einschränken würde. Bei einer erstmaligen Übernahme der Amtsgeschäfte nach Art. 67 Abs. 1 und Art. 68 Abs. 1 Satz 2 Grundgesetz und damit verbundenen, im Verhältnis zur Dauer einer regulären Legislaturperiode kürzeren Amtszeiten eines Bundeskanzlers findet die Regelung keine Anwendung.

III. Alternativen

Alternativ könnte die Amtszeit des Bundeskanzlers auf einen festen Zeitraum, beispielsweise acht Jahre, begrenzt werden. Aufgrund der mit solch einer Regelung einhergehenden Komplikationen der Ab- und Übergabe der Regierungsgeschäfte ist die vorfällige, an Wahlperioden gekoppelte Amtszeitbefristung vorzuziehen.

B. Besonderer Teil

Zu Artikel 1

Durch die Änderung in Artikel 1 ist die Wiederwahl des Kanzlers grundgesetzlich nur noch einmal zulässig. Mit der Änderung in Artikel 1 wird die Amtszeit des Bundeskanzlers faktisch auf zwei Legislaturperioden beschränkt. Zwei Legislaturperioden gewähren einen ausreichenden Zeitraum für die Umsetzung eines Regierungsprogramms. Während die Begrenzung auf eine Legislaturperiode auch in Hinblick auf die zeitaufwendige Einarbeitung in das neue Amt zu knapp bemessen wäre, bieten die mit der einmaligen Wiederwahl verbundenen zwei Legislaturperioden genügend Zeit, um sich mit den Besonderheiten der Amtsführung vertraut zu machen. Darüber hinausgehende Amtszeiten sind nicht mehr mit einer Notwendigkeit zur Umsetzung von Regierungsprojekten zu rechtfertigen. Sie führen im Gegenteil mit zunehmender Länge zu einer Verwaltung des Status quo, der der Anpassungsfähigkeit des politischen Systems auf veränderte gesellschaftliche Rahmenbedingungen abträglich ist. Die Befristung der Amtszeit des Bundeskanzlers steht nicht im Konflikt mit dem Demokratieprinzip des Art. 20 GG, da die Staatsgewalt weiter vom Volk ausgeht und durch Wahlen ausgeübt wird. Ebenso bleibt das System der Bundestags- und Bundeskanzlerwahl bestehen.

Zu Artikel 2

Regelt das Inkrafttreten.



Satz: Satzweiss.com Print, Web, Software GmbH, Mainzer Straße 116, 66121 Saarbrücken, www.satzweiss.com
Druck: Printsystem GmbH, Schafwäsche 1-3, 71296 Heimsheim, www.printsystem.de
Vertrieb: Bundesanzeiger Verlag GmbH, Postfach 10 05 34, 50445 Köln, Telefon (02 21) 97 66 83 40, Fax (02 21) 97 66 83 44, www.betrifft-gesetze.de
ISSN 0722-8333